

混合組合と団結権

中山 和久

はじめに

- 一 南部事件における混合組合
- 二 帯広市職労事件における混合組合
- 三 団結権保障の意義

はじめに

「混合組織」という言葉を、「個人の資格で参加することも、団体として加入することも、ともに認める労働者の団体であつて、一般合同労働組合がその典型である⁽¹⁾」という意味で用い、労働組合法上の労働組合と認められるかどうかについて疑問を呈する考え方があつた。現在では、労働組合が個人加盟であれ、団体加盟であれ、さらには個人も団体も加盟できるような複雑な構造をとるばあいにおいても、それが労働組合法上の労働組合であることを否定する学説は稀有のものとなつていゝといつていい(引用文献は、承認説が通説であるといつていゝ)。

たしかに組合員の権利、義務の平等とりあつかいの面で、混合組織は、労働組合の民主的運営を確保するために、

技術的に困難なものをふくんでいるけれども、法律が労働組合に個人加盟であることを要求するか、団体加盟（したがって連合体）のばあいには、個人加盟を認めてはならないといったように干渉するとすれば、それは労働者の団結権（より基本的には結社の自由）にたいする法による干渉として許されないと考えられよう。もっとも、こうした結社の自由、団結権が基本的人権として尊重されるまでは、ながい歴史を必要とした（後述）。

いまここで取りあげようとする「混合組合」は、右にみたような「混合組織」とはちがって、適用法規を異にする労働者、労働者団体の形成する労働者団体である。総評や同盟のようなナショナル・センターは、いずれも国家公務員法、地方公務員法、公共企業体等労働関係法、地方公営企業労働関係法そして労働組合法の適用をうける労働者の団体の加盟する労働者団体であって、その意味では巨大な混合組合であるといつていい。それにもかかわらずこれらの巨大な組織とその下部組織（県評、地評など）が法律上、労働組合法上の労働組合と認められるかどうかについての論争を聞いたことがない。そして実務上は、これらの下部組織が労働委員会の労働者を推薦する労働組合（労働組法一九条六項）として機能している。労働委員会に証拠を提出して、労働組法二条、五条二項に適合することを立証した労働組合でなければ、労働組法に規定する「手続に参与する資格を有せず」（五条一項）とする労働組法の建前からすれば、これらの下部組織はいずれも、労働組合法上の労働組合として認められているという他はなからう。

こうして、巨大な混合組合の法律上の地位については議論がないままに、ごく小規模な混合組合についてのみ、混合組合の法的性格が論争されてきた。そのこと自体、不正常きわまるものといわなければならない。たとえば、この問題の発端とされる南丹病院事件は、公立病院で働く単純労働者（地方公務員法五七条Ⅱ以下「現業」という。判決文などで「単労」としているばあいはそのまま引用したが、意味は同一である。）が組合活動を理由とする不利益取扱いをうけたとして、京都地方労働委員会に救済を申立てた事件であった。病院当局は、この労働者が一般職の地方公

務員の組織する職員団体（地公法五二条以下）に加盟しているので労組法上の「労働組合の……行為」の故をもってする不利益取扱い（七条一号）の救済の対象とならないと主張し、京都地労委はこの主張を認めてしまったのである。

幸に中央労働委員会は京都地労委の誤りをただし、混合組合もまた労組法上の労働組合としての法律上の地位を認められることを明らかにした。⁽²⁾

中労委はこの考え方をその後も持続し、いまや労働委員会のいずれもが混合組合の労働組合としての法的地位を承認するにいたっているといえることができる。混合組合に加盟する労働者が組合活動をおこなったばあい、当該労働者が地公労法（したがって労組法）の適用ないし準用をうける労働者であるばあいには、「労働組合の……行為」をした者として労組法上の保護を受けることは、もともと疑問の余地はなかった。「労働組合の……行為」というばあい、その労働組合が労組法上の資格審査をパスした労働組合であるか否かを問わないことは、労組法五条一項但し書き（「但し、第七条第一号の規定に基く個々の労働者に対する保護を否定する趣旨に解釈されるべきではない」）からみても明らかだからである。もし、当該混合組合に加入している一般職の地方公務員が組合活動をしたばあいには、当該地方公務員には労組法が適用にならないので、地公法上の「職員団体のために正当な行為をしたことの故をもって不利益な取扱いを受けることはない」（五六条）とする規定の適用をうけ、不利益処分に関する不服申立てを人事委員会または公平委員会にたいしておこなうことができるにとどまる（同法四九条の二）。つまり、労働委員会にたいして不当労働行為の救済申立てはできないけれども、地公法上の代りの制度を利用できることになっている。

こうして同一の混合組合に所属し、同じ組合活動をした労働者が、右にみたような異別の救済手続きを利用しなければならぬこと自体、不自然であり、不適切であるけれども、それは地公法が労組法にたいする特別法として、一般職の地方公務員の労働関係にたいする異別の取扱いをしていることの結果であり、立法論はともかく、解釈上はや

むをえないものである。

しかし、問題は複合的に提出されている。まず労働者は労組法、地公労法、そして地公法といったようにそれぞれ適用をうける法律によって異なる団結、団結活動についての規制をうける。この点是他律的な、不変なものとして客観的に定まっている。ところがこれらの労働者が自からの選択によって混合組合を結成・加入すると、その混合組合の法的性質が、加盟労働者の個々の行為に投影するのか。つまり職員団体としての法的性質をもつ混合組合に加入している労働者の団結活動は、当該労働者が地公労法（したがって労組法）の適用をうける者であつたばあいでも、「職員団体の行為」と評価されて、「労働組合の行為」ではないとされるのか。投影が遮断されて、あくまで労働者個人の適用をうける法規にしたがって団結活動が評価されると考えるのか。また、投影すると考えるばあいでも、混合組合はもとも複合的な性質（労組法上の労働組合であるとともに公務員法上の職員団体である）をもつ団体であるから、「混合組合の行為」という複合的性質をもつ団結活動であつて、その実行為者が労組法適用労働者であるばあいには「労働組合の行為」、公務員法適用労働者のばあいには「職員団体の行為」と考えることができるか、といった問題が議論されてきた。

混合組合の組合員の行為が「労働組合の行為」であるか否かが、南丹病院事件の中労委命令以降の確立された労働委員会の判断にもかかわらず、なお争われた南部事件と、その南部事件が中労委命令の理論によって解決したあとで、混合組合自体の労働協約締結権を否認することによって、南丹病院事件の京都地労委の判断にまで逆行してしまった帯広市職労事件釧路地裁判決をてがかりに、この複合した問題にとりくんでみたい、というのが本稿の主題である。

(1) 中山ほか「コンメンタール労働組合法」有斐閣双書六三頁（宮本安美担当）。

(2) 同再審事件。中労委、昭四三・一二・二一決定、不当労働行為事件命令集三九（昭四三年下期）五五八頁。京都地労委が一般職六三名、現業三二名という組織構成から、労組法適用労働者の数が少数で「主体」になっていないと判断したのでないとして、中労委の担当者は次のように回顧する。「この問題の検討に所沢（中労委——中山）会長時代から石井会長時代へと約二年を要したわけです。検討に際してももちろん条約批准、国内法改正ということもありますが吾々の基本的な考え方と申しますか命令の理由には明確にされておりません点を申し上げますと、一つは公務員も本来は労働者ではなかったのかという点。従来は労組法の適用される労働者と適用を排除されている公務員とは同列に論じられないとしていたわけでして、この点の反省から、次の第二点に入るわけで、労組法二条の『労働者が主体となつて』というこの主体の解釈として、それまで中労委自体、労組法適用労働者が過半数でなければならぬと考えていたわけですが、この主体性ということとは、国家ないし使用者に対するものであつて、第一点で申しましたように、労働者の間で議論する問題、数的比率の問題ではない。即ち、同じ労働者が一つの団体を組織しているのであつて、それは公務員法上は職員団体と称しても、他面労組法上は労働組合として通用するのではないか。つまり二枚鑑札と申しますが、そのようなものとしてとらえるべきではないか。ということ、従来の方を改めまして、あのような結論を導き出したわけです」（日沖憲郎前中労委公益委員の記念座談会「労働委員会の回顧と展望」中の発言）。「労働委員会の三〇年」五六頁。

(3) 五所川原市職労事件、中労委、昭四六・一二・八決定、同右集四五（昭和四六年下期）七六九頁など。

一 南部事件における混合組合

(1) 北海道地方労働委員会の命令

全日本自治団体労働組合（自治労）全北海道庁労働組合（全道庁）は、北海道に地方公務員として働く一般職地方公務員、地方公営企業職員そして現業の大部分を組織する組合である。組織人員一九、〇〇〇人のうち現業は約四、〇〇〇（二割強）であつて、全道庁本部執行委員の中に現業は一人もいない。

一九六六年一〇月二一日、この組合は人事院勧告の完全実施を要求する統一行動に参加し、始業時から一時間の時

限ストライキをふくむ職場集会をおこなった。全道庁の釧路総支部の書記長であつた南部順一氏は、このストライキ実現のために活動したことを理由に（地公労法一条Ⅱストライキ禁止規定違反）北海道庁から四カ月間減給一〇分の一とする懲戒処分をうけた。釧路総支部の執行委員会の中で現業は南部氏一人だけであつた。南部氏は道立釧路療養所に所属し、身分は技術吏員、職名はボーラー技士である。療養所は地方公営企業とされていなかったので、南部氏は企業職員ではなく、現業として地公法五七条の職員、したがって地公労法付則第四項によって地公労法、地公企法の準用をうけ、同時に地公企法三九条一項の読みかえ規定によって地公法五二条から五六条まで（職員団体にかんする規定）の適用をうける。

南部氏は懲戒処分にたいして、これを不当労働行為（労組法七条一号）であるとし、北海道地方労働委員会に救済を申し立てた。

北海道地労委は、昭和四八・七・一二、北海道にたいして右減給処分を取消し、処分がなかったものとして取扱わなければならないと命令した。⁽¹⁾

命令は全道庁および総支部が、混合組合であることを認め「しかして、このようにいわゆる混合組合も、その構成員の労働条件の維持改善を図ることを目的とする団体である点においては、労働組合としての性格を有するものである」とし、「ただ、その構成員のうち、単労（＝現業）以外の職員については、その職務の性質上労働組合法の適用が排除されているにすぎない」と明快に判断していた。

したがって「混合組合に加入している単労については、労働組合法の適用があり、混合組合はこれら単労に関して労働組合法上の労働組合として取扱うべきものであり、また……申立人は単労であるから、申立人の本件行為については、労働組合法に照らしてその請求を判断すべきものとする」。

こうして、南部氏の行為は「まず、全道庁および総支部の構成員のうち単労の労働条件に係ることについては、労働組合法第七条第一号にいう『労働組合の行為』に該当するものであり、他方、全道庁、総支部の構成員のうち単労以外の一般職員のストライキを指揮した点では地公法三七条一項の禁止規定にもかかわらずがあるとする。

この命令は最高裁判所の東京中郵便事件判決（昭四一・一〇・二六）の理論にしたがって労働基本権の制限は必要最小限度に止められるべきであるとする考え方から出発し、本件ストライキがやむをえないものであったこと、業務にも住民にも特段の障害、不利益を生じなかったことから、労働組合の正当な行為の範囲内にあり、本件懲戒処分は労働組合の正当な行為の故をもって不利益取扱いをした不当労働行為であるとして、取消しを命じた。この「正当」性の判断基準については、周知のように最高裁判例の大逆転が昭四八・四・二五、全農林警職法事件判決でおこなわれていたので、四八・七・九の本件命令は逆転最高裁判例に異を唱えるものとされることとなった。この命令の取消を求めて札幌地裁に訴えた北海道の側の主張が、まずこの点、つまり、労働委員会は最高裁判例と異なる解釈を採用しうるか、について集中したのは、このような背景にもとづいていた。だが、本稿では「正当」性の問題についてはすべて省略する。もちろんこの問題の重要性は誰にも劣らず認識しているものの、本稿の主題との関係では煩雑さを加えるにちがいないからである。

(2) 札幌地裁の判決

原告北海道、被告北海道地方労働委員会、参加人南部順一のこの事件は、昭和五二年三月三一日に、「原告の各請求を棄却する」ものであって、北海道地方労働委員会の命令が維持された。⁽²⁾ 事実認定は労働委員会とほぼ同一であった。ただ釧路総支部の組織人員が約八八〇名、うち現業が九〇名余であったことが付け加えられていることが、本稿の主題との関係で注目される。つまり、総支部の中で現業は約一割を占めるにすぎなかったのである（後述帯広事件

での「大部分」論を参照）。

判決は労委命令の理論のほとんどすべてを支持した。最高裁の判例変更についても、地労委は労組法施行令第一六条によって独立してその権限を行使することになっているので、最高裁判例を事実上尊重すべきは当然としても、直接これに何らかの法的拘束力が及ぶものではないと述べ、自分自身も本件争議行為がやむをえないもので、違法性が強いものとも認められないと判断して、四八・四・二五最高裁判決が現業にかんするものではないことを強調しながら命令の結論を支持していた。

本稿の主題である混合組合についていうと、北海道の側は東京工業大学慶谷淑夫教授の二つの鑑定書を提出し、地労委命令の誤りであることを主張した。これにたいし被告（参加人）の側からは東京都立大学叔井常喜教授の鑑定書を提出し、はげしく理論上対立した。問題点を要約すると次の通りである。

まず、現業労働者は地公労法付則四項（昭四〇年）によって地公労法を準用されるので、地公労法上の労働組合を結成し、またはこれに加入することができる。しかも、同項によって地公法五二条から五六条までは適用除外されない（企業職員のばあいには適用除外になっている）ことの結果、自から地公法上の職員団体を結成しまたはこれに加入することも、同一の地方公共団体（このばあいには釧路市）の一般職職員が組織する職員団体に加入することもできる。つまり、労働組合をえらぶか、職員団体をえらぶかの自由がある。ここまでは両鑑定書とも異論のないところである。

現業が労働組合加盟を選択したとき、労働組合を通じて団体交渉し、労働協約を締結し、反組合的差別待遇からの救済を地労委へ申立てることができる。しかし、職員団体を選択したときは、職員団体を通じて地公法上の「交渉」し、書面協定を締結することはできるだけ、労働協約を締結することはできず、また、労働組合の行為という概

念を用いる余地がないから、地労委による不当労働行為の救済もうけることができない、と慶谷鑑定書は主張する。

これにたいして靱井鑑定書は、地公法、地公労法、労組法は、労働者の職域別に分類し、異別のとりあつかいをしてにすぎず、「団結権の権利主体としての『勤労者』がその職域のちがいににより、その団結権保障上の法的保護にかかわりどのような法的取扱いをうけるか」と、その団結権行使の具現体としての労働組合が各法上の『労働組合』ないし『職員団体』としての資格を認められるかどうかは別個の問題」であると主張した。この考え方によれば、職員団体を選択したということから不当労働行為救済を否定する慶谷意見は「本末転倒」のあやまりを侵すものである。

この論争を審理した札幌地裁は、その判決の中で「全道庁はその構成員の労働条件の維持改善を図ることを目的とする団体である点においては、実質上労働組合としての性格を有するものであり、ただ、その構成員のうち単労以外の構成員については、その職務の性質上労組法の適用が排除されるに過ぎないというにすぎず、単労たる参加人については労働組合法の適用があり、従ってこれに対する不当労働行為制度による行政的救済手続については、全道庁も労組法上の労働組合として取扱うことができるものといわなければならない」とした。この論理は、混合組合の法的性格と、団結権の主体である労働者の職域（靱井）別の法適用とを峻別する靱井鑑定書の論理とは、やや異なるものであるようにみえる。この事件が南部氏の個人申立の事件であって、全道庁ないし釧路総支部の申立にかかるものではないことから、労働者論に終始し、それで足りるとしていた靱井説にたいして、「いわゆる混合組合の場合においては、かかる労働者および混合組合は不当労働行為の救済の申立をなし得るものと解するのが相当である」（傍点中）と判決は述べているので、団結体と団結主体たる労働者とを不離の関係においてとらえているように思われる。その意味では慶谷説が団結体中心に論じて、団結主体たる労働者の問題を無視する結果となっているのとも異なっている。

判決は混合組合について「実質的には労働組合としての性格を有するもの」とし、ただ単労以外の職員については「その職務上労組法の適用が除外され……そのため不利益取扱いに関する地公法上の救済申立がそれらの職員および職員団体に用意されている」にすぎず、単労については労組法が適用され「地公法上の救済から除外されている（地公法三九条）」ところ、これらの単労についても職員団体への加入を認めている以上、右混合組合による団結権を保護し、これに対する侵害から守られなければならない必要性のあることにおいては径庭はないのであるし、偶々、単労のみ、右労働組合が存在しないため混合組合に加入した如き単労についてのみかかる救済の途を閉ざしているものと解するのは合理性を欠くものといふことができる」とした（傍点中山）。

慶谷鑑定書は「単純労働職員が、労働組合法上の労働組合を組織して、不当労働行為制度による保護を受けることができるにもかかわらず、あえて職員団体に加入した場合には、不当労働行為制度による保護を放棄したものである」と述べ、これを団結権侵害とするわけではない（第一鑑定書）と述べ、さらに「職員団体の構成員も『職員団体のために正当な行為をしたことの故をもって不利益な取扱いを受けることはない』（地公法五六条）のであり、もし、このような不利益取扱いを受けた職員は、不利益処分の取消訴訟を提起できることとなっている。したがって、職員団体に加入した単純労働職員が、職員団体のために正当な行為をしたことを理由として不利益処分を受けた場合にも、その権利救済を受ける途は開かれている」（第二鑑定書）と述べて、不合理はない、と主張していた。しかし地公法付則四項によって読みかえて現業に準用される地公法三九条一項は、あきらかに地公法五六条を現業に適用はするものの、不利益処分にたいする不服申立の制度（地公法四九条）は適用されない。この不服申立の制度は、実質的には労組法七条一号違反の不当労働行為をふくむ広範な不利益処分をとりあつかうものであるから、職員団体を選択した現業労働者がこの制度を利用できないということは、結局、労組法上の団結権保護制度からも、地公法上のそれ

からも救済をうけることができないことを意味する。慶谷鑑定書は、不利益処分の取消訴訟を提起できるから、「その『救済措置が、極めて限定されている』ということとはできない」と主張するが、労組法適用労働者も不当労働行為救済制度とは別に、組合活動を理由とする不利益取扱いをめぐる民事訴訟を提起することが可能なので、職員団体に加入した現業が取消訴訟を提起することしかできないということは、団結権保護について著しい救済措置の限定をうけることになることを否定のしようがない。

この点、判決は慶谷鑑定の理論の不合理さを的確に指摘したものといつてよからう。

(3) 札幌高裁への鑑定書

北海道はこの判決を不満として札幌高裁に控訴した。その論点は第一審のばあいとほとんど同一であった。そして参加人から、地公労法付則四項の法意について鑑定を求められ、私は左のような鑑定書を札幌高裁に提出した。すでにこの事件は高裁判決が確定して終結しているので、私の鑑定書をここに収録することは許されよう。

鑑 定 書

昭和五五年四月一九日

中山 和久

鑑定事項

地方公営企業労働関係法付則第四項改正の経過とその意義について

(イ) 昭和四〇年法改正前の単純労務職員の労働関係

地方公営企業労働関係法付則第四項は、単純労務職員（以下単労とする）について、地方公営企業労働関係法（以下旧地公労法とする）を準用すること、そのばあい、旧地公労法六、七、一〇条などの「地方公営企業」を「地方公

共同体」に、一四、一五条の「地方公営企業の労働関係」を「付則第四項に規定する地方公務員の労働関係」とそれぞれ読みかえる旨規定していた。したがって当時、単労には読みかえのみを条件として旧地公労法のすべてが準用されていたことは明らかである。

そして地方公営企業法（以下地公企法とする）は企業職員の労働関係について旧地公労法の定めるところにより、地方公務員法（以下旧地公法）、五、八（一項五号、第三、四項をのぞく）、二三から二六まで、三六、三七、三九条（三項）、四〇条二項、四五条二項から五項まで、四六条から四九条まで、五二条から五六条まで等は適用しない旨を定めていた（地公企法三九条）。

(四) 現行法との差異

昭和四〇年改正後の現行法は、右のとりあつかいについて、旧地公労法付則四項に若干の修正を加えたものとなっている。すなわち、旧法が地公労法の準用と読みかえのみを規定していたのに、現行法は地公労法の準用と地公企法の三九条の準用とを規定した。準用されることになった地公企法の規定は三七条（職階制）、三八条（給与）および三九条（地公法の適用除外）であるが、三九条についてのみ「第一項中『第四九条まで、第五二条から第五六条まで』とあるのは『第四九条まで』と読み替えるものとする」むねの特別の規定が付加された。右の規定でいう地公法五二条から五六条までは職員団体にかんする規定であるから、旧法は、単労について地公法の職員団体にかんする規定が適用されないこととしていたのに、改正法によって、単労についてのみ、地公法の職員団体にかんする規定が適用されるようになったことが知れる。

(イ) 改正の趣旨とされるもの

右の法改正の趣旨について松浦功「改正地方公務員制度詳解」（昭和四〇年発行）が控訴人の準備書面（第四）の

第一の七に引用する通りの解説をその一三〇頁においておこなっているが、あまりにも簡略化されていて改正の趣旨を理解するためには不十分であるので、以下にその改正にいたった事情を補足することによって、改正の趣旨を明らかにしたいと考える。

松浦右詳解一三四、一三五頁は、「今後は、同法（地公労法―中山）に基づく労働組合を結成し、またはこれに加入することおよびあらたに地方公務員法に基づく職員団体を結成し、またはこれに加入することのいずれも可能であり、また、この両者を同時に組織すること、すなわち、いわゆる二枚看板を掲げることも可能である」と述べ、現在もおこなわれている本項の行政解釈を明示している。改正の目的が、ここでいう選択の自由、二枚看板の許容という、あらたな制度の創設にあったことは明らかである。しかし、前掲一三〇頁での解説は、単労が一般行政事務職員と同一の職場・労働条件にあるとか、實際上すでに職員団体に加入している事実があるとか、単労の職員団体を認めることとした趣旨は説明しているものの、選択の自由、二枚看板の許容という、あたらしい制度の趣旨については、「より広く団結権を認める趣旨から」という一五字分の説明を加えているにすぎない。

このように簡略な説明にとどまっている理由は、同書一三〇頁の準備書面において引用されていない部分で、「このように、単純労務職員の団結権をより広く認めることとしたことは、必ずしもILO八七号条約の規定と直接の関係を有するものではないが、同条約が労働者にひろく団結権を保障することとしている趣旨を考慮し」とか、「このように単純労働職員の団結権をよりひろく認めることについては、ILOにおいても、国内における論議の過程においても、とくに問題とはならなかったように思われる」と述べていることに関係があると考えられる。

付則四項の昭和四〇年改正が、ILO八七号条約の批准にともなう国内法整備の一環としておこなわれたものである以上、本改正の趣旨は、なによりもまず、右条約の趣旨との関係で理解されなければならないのに、その点の論述

が不十分であることは右に見る通りであって、そのことが本項改正の意義の説明をも不十分にする要因になっていると考えるからである。しかもそのことは、本項の解釈にも影響をあたえていると思われるので、ILO条約との関係をやや立入って検討することとする。

(二) ILO八七号条約との関係

ILO八七号条約はその第一〇条において「この条約において『団体』とは、労働者又は使用者の利益を増進し、かつ、擁護することを目的とする労働者団体又は使用者団体をいう」と、きわめて簡潔に定義し、第二条で「労働者及び使用者は、事前の認可を受けることなしに、自ら選択する団体を設立し、及びその団体の規約に従うことのみを条件としてこれに加入する権利をいかなる差別もなしに有する」と規定している。「自ら選択する」は自由選択権を「いかなる差別もなしに」は九条の例外（軍隊・警察）をのぞく公務員をふくむすべての労働者の基本権として認める、この条約の中核的規定の一つである。

この規定にたいして、昭和四〇年以前の旧公労法および旧地公労法が「管理又は監督の地位にある者及び機密の事務を取扱う者は、組合を結成し、又はこれに加入することができない」（旧地公労法では五条一項但書にあった）とし、また「職員でなければ、職員の労働組合の組合員又は役員となることができない」（同五条三項にあった）とする規定は明らかに抵触関係にあり、それがこの条約の批准を要求する労働組合運動の発生する要因の一つであったことは周知の通りである。

公務員法上は、旧公労法、旧地公労法に対応する明文の規定が欠けており、昭和四〇年改正前の国家公務員法（以下旧国公法）九八条二項が「職員は、組合その他の団体を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる」と定め、同じく改正前の旧地公法五二条が「単位職員団体」について同旨の規定をおく

ど、規定の文言上は構成員の範囲について明文の制約規定をもたなかったが、実際上は職員団体の登録制度を通じて、当該地方公共団体の職員でなければ職員団体の構成員たり得ないとする法の運用がおこなわれていた。この運用を是正するために昭和四〇年改正が国公法一〇八条の三第四項但書きや、地公法五三条四項但書のようなこみ入った緩和規定を設けたことも周知の通りである。

付則四項の改正は、こうした条約批准にともなう団結権制限の解除ないし緩和の一環としておこなわれたものであるが、その契機は一九六一（昭三六）年六月一〇日の自治労による日本政府を相手方とする、ILO結社の自由委員会への申立にあった。この申立は、昭和三年にはじまる日本の労働組合のILO結社の自由委員会への一連の申立（その最初ものは機関車労組による前述旧公労法四条三項問題を中心とするものであった）のうちのひとつとして、結社の自由委員会の一七九号事件として一括処理されたが、付則四項に関連のある問題は、同委員会の第五八次報告書でとりあげられた。この龐大な報告書の内容は、やがて一九六五（昭四〇）年のいわゆるドライヤー報告の基礎となるものであるが、以下、五八次報告書（一九六一年一月）の内容にしたがって検討することとする。

この報告書の概略および結論は、最高裁判所事務総局編「ILO関係資料集」法曹会発行に収録されているが、もっとも肝心な部分は省略されている。全訳として、私の訳も出版されているけれども、ここでは翻訳上の無用な議論を避けるために飼手真吾編訳「ILOにおける結社の自由」公労協センター発行に収録されている訳を用いることとする。以下の引用はすべてこの訳による。

この報告書が発表された一九六一年当時、日本政府はすでに八七号条約の批准を決定し、これにともなう国内法整備法案を国会に提出していたので、以下の引用中に「改正法案」とよばれているものは、旧地公法の改正法案——したがってそのほとんどすべては現行法となっている——を意味する。

関係部分は三八九項から三九九項までの「団体の構成員の範囲制限に関する申立」という標題をふした部分であるが、自治労の旧地公法・地公労法による職員と単労の団結制限が「縦断的及び横断的細分化」をもたらししているという申立（三八九項）にたいして、日本政府から改正法案において旧法の制約は維持されないこととなっており、申立は「全く理由がない」とする反論（三九三項以下）があったことを要約している。しかし結社の自由委員会は日本政府の弁明にもかかわらず疑問をいだき、一般行政職員、教育職員、企業職員および単労の団結権について一定の解釈をこころみたうえで（三九七項）、aからdにわたる詳細な質問をおこなった（同）。この報告の結論の中で「任命地方当局は、地域的段階又は全国的段階のいずれで交渉するかを決定する権利を有するが、労働者は、地域的段階又は全国的段階のいずれで交渉するにせよ、その交渉において彼等を代表する団体を、自己の希望するところに従って、選ぶ権利を有すべきである」という見解を再確認すること」と述べていることが注目される（四三一項h(3)）。

この質問にたいする日本政府の回答は、一九六二（昭三七）年一月二二日付でおこなわれた。結社の自由委員会第六六次報告書（一九六二年一月）は「団体の構成員の範囲の制限に関する申立」と題する部分（三二九項から三五二項まで、以下六六―三二九項というように引用する）で再び綿密に検討している。前記の訳にしたがってその内容を紹介すると、日本政府は改正法案前の団結制限について詳細に説明したうえで（六六―三四〇項から三四四項まで）、改正法案によると一つの地方公共団体の一般行政職員、企業職員、単労の組織する労働組合が、交渉能力をもつ一つの連合体に加えることも、地方公共団体の単位をこえた単一の組織を作ること、一つの都道府県全体をカバーする単一の組織を結成することもできると述べた（六六―三四五項）。しかし、自治労はこの政府見解に異議を述べ（一九六二年二月一〇日付）、政府はそれが誤解にもとづく主張した（一九六二年五月一六日付）（ともに六六―三四九項）。これにたいして結社の自由委員会は改正法案がさらに変動する可能性があると認めて「申立のこの分野に

関する勧告を起草するに先立って、改正法案に関する最終的な結果を待つことに決定した」(六六―三五〇項)。

なお、これらの報告を土台とするドライヤー報告でも、問題の経緯をふりかえり(同二九章、一一五一―一一八三項、第三章、一四四五―一四七九項)、法令規則を簡素化して団結制限を緩和することを希望し(とくに二二六七項)、代表選択権(二二二六、二二三四項)などの重要性を例示的にとりあげていることを参照。

以上のようなILOにおける経過は、日本国内でも関心をひき、論争の対象となった。たとえば野村平爾「地方公務員の組織」法律時報昭三七年二月号(同著作集第五卷一二二頁以下)は五八次報告をめぐるものであり、私も「日本に関するILO結社の自由委員会の第五八次報告について」(のちに「ILOと労働基本権」一七三頁以下に収録した)でとりあげた。

こうした経過をみるならば、松浦「詳解」のいう、「ILOにおいても、国内における論議の過程においても、とくに問題とはならなかったように思われる」とする記述が、いかに不十分であるかは明白であろう。

(※) 団結権の保護(八七号条約一条)との関係

以上のような経過は、付則四項の改正がこの条約の批准と密接な関係をもっていたことを明らかにしている。結社の自由委員会との関係で問題となり続けたのは、労働者の労働組合自由選択権の保障であった。そして付則四項の改正は、二枚看板を可能にすることによって条約の精神にこたえたのである。

だが、二枚看板を可能にしたことは、本件第一審慶谷鑑定書がいうように、単労が職員団体加盟を選択したときには、労組法による不当労働行為からの保護をすてることを意味するものと解されるか。付則四項による地公法の適用関係は、単労にたいして、企業職員と同様に人事委員会、公平委員会による不利益処分審査を排除しているから、職員団体を選択した単労は、地公法上の保護をも受けられないが、それも自由選択権行使の帰結であって、やむを得な

いと慶谷鑑定書は解釈する。しかし、団結権の制限からの解放ないし緩和が、そのような結果をもたらすとすることは、不可解というほかはあるまい。立法のそ^ことして放置するには、あまりにも深刻な帰結をもたらすからである。

問題は次の点にある。すなわち、まず第一次的には、団結権の保護を、労働者と労働者団体の二つのレベルにおいてとらえず、労働者団体のレベルにおいてのみとらえることの当否にかかっている。単労が職員団体に加盟したばあ^い、その職員団体はそれ自体としては労働協約締結権をもたない地公法上の職員の団体である。職員団体は使用者からの支配介入や団体交渉拒否など労働組合法七条二号、三号に該当する不当労働行為をうけても、労働委員会に救済申立をすることもできない。そればかりか地公法上これらの不当労働行為についての明文の救済措置を欠いているので、地公法上の職員の団体は、そのレベルでみれば、団結権の保護に欠けるところが多いと解されている。団体レベルでみれば、労働委員会の救済をうけえないとする慶谷鑑定書はその意味でのみ妥結する（のちに述べる留保つきであるが）。

だが、団結権の保護は、団体の保護に尽きるわけではない。八七号条約十一条「団結権の保護」が「労働者が……団結権を自由に行使することを確保するために、必要にしてかつ適当なすべての措置をとることを約束する」と定めるように、団結権の主体はあくまでも労働者であつて、労働者団体ではない。そうであれば、この条の具体的適用を規定する九八号条約がまず第一条で「労働者は、雇用に関する反組合的な差別待遇に対して十分な保護を受ける」と規定し、第二条において労働者団体の干渉からの保護を規定しているのである。

慶谷鑑定書が看過している労働者レベルでの団結権の保護についてみれば、単労をめぐる法制度は次の通りである。労働者の団結権が侵害されたときに、労働組合法は七条一号の、地公法は五六条の保護（反組合的差別待遇の禁止）を規定し、前者は労働委員会の、後者は人事委員会、公平委員会の救済をうけることができる。単労には地公法

五六条は適用になるものの、人事委員会、公平委員会の救済制度の適用がないことは前述した通りである。そしてそうであれば、単労に準用される地公労法四条の規定にしたがって、「この法律に定めないものについては、労働組合法……の定めるところによる」ととなり、労働組合法上の労働委員会の救済の対象となることは、文理解釈上、当然のことといわなければならない。労働委員会の救済が、労働者が団体に所属していないばあいについてすら（労働組合を結成しようとする行為など）与えられ、また結成している団体がいわゆる法外組合であるばあいですら与えられる（労働組合法五条一項但し書き）ことは、この文理解釈を支える有力な根拠といえることができる。

慶谷鑑定書がこうした文理解釈を無視した理由は、労働組合法七条一号が「労働組合の正当な行為をしたことの故をもって」と規定していることを、「労働組合である団体の行為」とよみかえ、職員団体に加入しているが故に労働組合である団体の行為にならないと考えたからである。しかし何をもって「労働組合の行為」とみるかについては、すでに数多くの判例、学説の集積によって形式的理解がしりぞけられているので、ここで再論するまでもなからうと考える（沼田稻次郎「労働組合の行為」労働法学会編新労働法講座一一三頁以下、有斐閣双書「コンメンタール労働組合法」一二六頁以下（岸井貞男執筆）など参照）。労働者の、団結権を行使する行為が「労働組合の行為」の中核体をなすのであって、その意味で「組合活動」ともよみかえられること、また前述した九八号条約一条の規定が「組合活動」としていることも参照されるべきである。団結権の保護を規定する八七号条約（一一条）を批准したために、単労が、職員団体加盟を理由として団結権保護を否定されるような解釈をみちびき出すことは、それ自体背理といわなければならない。

第二次的に、単労加盟の労働者団体が二枚看板をもつことができるとする、最初にふれた松浦詳解についてふれなければならない。むしろ、それこそが八七号条約批准の論理的帰結だといえるからである。八七号条約第二条が労働

者の自由選択権を規定していることはすでに述べた。また、結社の自由委員会が自治労の申立にかんして、代表選択の自由——交渉代表にどのレベルの団体を選択するかを自由——を強調していることもみてきた。単労が職員団体によって自己の利益を代表するか、労働組合によって自己の利益を代表するかは自由であって、付則四項の改正は、八七号条約の批准にもなつてこの自由にたいして課してきた制約を解除したのである。そうであれば次のようになる。職員団体は行政事務職員を代表しているかぎりにおいて労働協約を締結できないが、単労を代表しているかぎりにおいて協約を締結できる。労働組合も同様であって、行政事務職員を代表している労働組合が交渉はできても（地公法五五条一項が非登録団体の交渉能力を否定していないことに注意——当局を応ずべき地位に立たせないだけで交渉能力をもつ。このことは八七号条約批准の成果の一つとされる。結社の自由委員会五四次報告一一八項参照）、労働協約締結権をもたないのは自明のことといえよう。しかし単労を代表しているかぎりにおいて協約を締結することができるのである。「二枚看板」とは、まさにこのことを意味するのであって、それは八七号条約批准、したがって組合自由選択権、代表自由選択権の承認の論理的帰結にはかならない。

団体は自ら活動をするうえで、構成要素のそれぞれを代表することができる。このことは労働者団体のばあいに限らないが、労働者団体のばあい特に問題とされるのは、法律が団体構成員の範囲について、あれこれの制約を課してきたからに他ならない。旧地公法、旧地公労法が課していた不合理な制約は、したがって、団体の代表機能をも制約していた。しかし八七号条約の批准は、構成員の範囲についての不合理な制約を解除し、ないしは緩和し、その結果、労働者団体の代表機能はその分だけ拡大したのである。一九七八年にILOが公務条約（一五一号）を採択するにさいして、日本政府が公務員団体を公務員のみによって構成する団体と定義づけるよう強力に主張したにもかかわらず、公務員を構成要素の一つとする、公務員の利益を代表する団体を公務員団体と定義づけたのは、以上のような

八七号条約の精神からみて、きわめて当然のことにすぎなかった。ヨーロッパ諸国では、公務員は民間労働者とともに、各種各様の労働組合に加入しており、それらの労働組合は民間労働者を代表して行動するとともに公務員を代表して行動することもあり、それは決して異常なことではないのである。

以上、第一次的にみても、第二次的にみても、単労働の組合活動が、当該労働者が職員団体に加盟していることを理由として労働組合法七条一号による保護の対象とならず、労働委員会の救済をうけられないとする解釈が妥当する余地はないと考える。

(4) 札幌高裁判決

札幌高裁は昭五六・九・二九、原判決取消、北海道地労委命令を取消す旨の判決をおこなった。⁽³⁾そして北海道地労委はこの判決にたいする上告を取り下げたので、この判決は確定し、したがって南部氏にたいする減給四カ月の処分は有効とされた。

高裁が逆転判決をおこなったのは、公務員の争議行為をめぐる最高裁判例の逆転に対応していた。つまり、北海道地労委が東京中郵事件判決における最高裁の労働基本権制限は必要最小限度においてのみ認めるとする理論を踏襲し、札幌地裁判決も、実質的にはこの理論の延長線上にあったのにたいして、この札幌高裁判決は全農林警職法事件判決(四八・四・二五)以降の逆転判決の理論をうけいれ、「職務の公共性」、「地位の特殊性」からみて「地方住民全体ないし国民全体の共同利益を保障する見地から」労働基本権制限をやむをえないものとする立場をとり、限定解釈を排除した。地公労法一一條違反の争議行為は労働組合の「正当な」行為でないから、行為者個人の服務規律違反の責任が免責される余地はない、というのである。この点について異論があること、それにもかかわらず本稿の主題との関係では省略せざるを得ないことは、さきにふれた通りである。

だが、高裁判決は、南部氏の行為が「労働組合の正当な行為」でないとはするものの、「労働組合の行為」であることは承認した。

(イ) 判決はまず地公労法付則四項の改正の背景をILO八七号条約批准との関連においてとらえ、現業が地公法の不利益処分不服申立制度の枠外におかれていることから、職員団体に加盟した現業は労組法上の救済も、地公法上の救済も申立てることができない「極めて不都合な結果を招来することは明らかである」とする。問題の出发点はここにある。

(ロ) 「本来、一般職の地方公務員も憲法二八条にいう『勤労者』であることに変わりはなく、かかる公務員によって組織された混合組合も……実質上労働組合としての性格を有するのであり、唯単労以外の一般職の地方公務員については、その職務の性質に鑑み、例外として労働組合法の適用が一般的に排除されているに過ぎない」。

(ハ) 職員団体であることを選択したから不利益はやむを得ないとする主張にたいしては、現業は「比較的数字が少なく、各所に散在して勤務するのが実情であって、単労のみが独自に労働組合を結成することは事実上困難があるばかりでなく、団結の影響力からしても十分でない場合が多く、しかも通常その労働条件は他の一般職の地方公務員と同一時期に、ほぼこれに準ずるものとして決定されるのが一般的であることから、混合組合の形態を取るのが常態となっている」。こうした事実をふまえて考えれば、現業が「独自に労働組合を組織しない限り、不当労働行為の救済を受けられない」とすることは、かえって組合活動及び労働者を擁護しようとする不当労働行為救済制度の趣旨に悖る結果になるものと考えられる。「法が単労に職員団体への加入を認めている以上、たまたま労働組合を組織していないことの一事をもって、救済制度に決定的な差異、不均衡の生ずることになる結果を容認することは、前記条約（八七号条約をさす——中山）の趣旨に照らしても正当とは思われない」。したがって現業が当該職員団体の中でかりに少数にす

ぎなくとも、救済申立を資格を有すると解するのが相当である、とした。

私がこの判決のこの部分について、全面的に賛成であることは、くりかえして説明するまでもなからう。混合組合問題をとりあつかった判例の中で、この判決は立法経緯についても、混合組合の実際上の機能と役割りについても、そしてILO八七号条約批准の意義についても、最高の理論水準に到達したものといつてさしつかえないと考える。

(1) 北海道地方労働委員会、昭四八・七・二二、判時八五六号九六頁。

(2) 札幌地裁、昭五二・三・三一判、判時八五六号九六頁。

(3) 札幌高裁、昭五六・九・二六判、判時一〇三四号一二七項。この判決については竹下英男「全道庁南部事件判決の意義」自治労通信二九一
号参照。

二 帯広市職労事件における混合組合

混合組合問題は、札幌高裁判決によつて落着いたと考えられていた。しかし、この判決の理論にたいする反撃は、思つていたよりも早く、しかも、思つていたのとはちがつた事件においてははじめられた。南部事件が混合組合に加入する労働者個人についての法適用の問題であつたのにたいして、この帯広市職労事件では、原告は公企・現業の労働者個人名を連ねたものであるにもかかわらず、混合組合それ自体への法適用の問題として裁判所の判断の対象となつた。その意味では、混合組合についての中心的な問題がクローズ・アップされたといつていい。

(1) 事件の概要

帯広市職員労働組合（市職労）は一、一七八名の組合員をもち、うち一般職員（市、教育委員会）六八九名、現業三九七名、公企業（水道）九〇名その他二名であつて、一般職員が「過半数」をこえ、また「主要役員も大多数が一

般職員で占められていた」（引用は判決文から。以下別記しないかぎり同様）。

市職労は市長と五〇・一二・一五、年末手当について協定（以下、本件協定という）を結んだ。一人当り三・〇五カ月プラス一七、五〇〇円であった。一二・一八、市長は条例に定められている年末手当二・七カ月分と、右協定との差額である〇・三五カ月プラス一七、五〇〇円（以下、差額分という）についての補正予算案を議会に提出した。

しかし議会は一二・二三、月額〇・〇七五カ月プラス二、五〇〇円を減額した修正案を議決した。この減額分（以下、本件減額分という）について、市職労は市長と交渉をくりかえし、解決しなかったため五一・一・一二、北海道労委へあっせんを申請した。道労委は同年二月一日あっせんを打ち切り、自主解決を勧告した。その後の交渉でも解決できないので、市職労は五一・四・三、道労委に仲裁を申請した。その結果、五一・五・七道労委は減額分を支給することを内容とする仲裁裁定をおこなった。

市長は、右仲裁裁定実施のための裁定の承認を求める議案と、その実施に必要な補正予算案を五一・六・一七、議会に提出したが、同年六・二六、議会はいずれも否決した。そのため原告らは協定、および裁定にもとづく未払賃金の支払を請求して本件訴訟を提起した。

原告は現業四〇一名、企業職員八七名が名を連ねており、市職労は原告とはなっていない。したがって法律的に言えば、現業・公企労働者の未払賃金請求事件である。

(2) 釧路地裁判決の内容

この事件について、釧路地裁は昭五八・七・二判決を言渡した。⁽¹⁾

①判決はまず協定の効力問題について検討し、市職労が労働協約締結権をもつ労組法上の労働組合であるか、協約締結権をもたない地公法上の職員団体であるかの問題からアプローチする。

判決は地公法上の職員団体と、地公労法上（したがって労組法上）の労働組合についての法制度を分析したうえで、「一般職員の組織する職員団体と単労等の組織する労働組合とは、その法的性格及び機能に重大な差異が設けられている」とし、職員団体であるか労働組合であるかは「その労働関係を規律していく上で極めて重要であって、これが明確にされなければ法の適用に混乱を来す虞れがある」と考え、「その法的性格が必ずしも判然としない混合組合については、その労働関係への法の適用を考えるに当って、まず右団体が職員団体であるか労働組合であるかを検討することが必要不可欠となってくる」としている。

この立論が職員団体か、労働組合であるか二者択一論の上に立っていることは明らかであって、問題の核心はまさにこの点に存在するといっている。

判決はこの択一論の上で、労働組合は「労働者が主体となつて」組織するもの（労組法二条）であつて、職員団体もまた、一般職員が主体となつて組織するものと考えられるから、本件の市職労は実質的にみて職員団体であると判断した。そうであれば労働協約締結権はなく、「本件協定は、地公法上の書面協定（同法五五条九項）にすぎず、労働協約としての規範的効力はない。したがって、原告らの本件協定の労働協約としての効力に基き未払賃金請求権を有する旨の主張は夫当である」とした。

②そして裁定についても、市職労が地公法上の職員団体であるから、現業等について仲裁を申請する資格はないと断じ、「市職労の仲裁申請を容れてなされた……裁定は、地労委が申請資格の認定を誤り、延いては自己の権限に属しない事項についてなした処分であつた点において重大な違法がある」とした。

③以上二点の判断で、原告の請求を棄却するのであるが、判決は、仮りに協定、裁定が有効であつたとして、資金上の点から、その効力に検討を加えている。まず、協定としての効力については、予算上支出不可能であつたとし

て、議会の承認が「協定の効力要件と解すべきである（議決を履行要件と解するのは、協定の効力が浮動的となるから妥当でない）から、本件協定中の本件差額分は、地公労法一〇条によりその効力を発生するに由ない」とする。

④ つぎに裁定についても「その効力が発生する余地はないといわざるを得ない（なお、原告らの本件各裁定の効力が右議決後も存続することを前提とする主張は、前述の通り議会の承認を効力要件であると解すべきであるから採用できない）」とした。

私はこの事件についても、判決の③、④の点について鑑定書を提出し、判決とは異なる理論を主張していた。そして、この事件の核心はまさにこの二点にあると考えられるが、判決が①、②の点で、つまり論争点に入る手前で決定的な判断を下しており、本稿の主題はこの二点に関連しているので、③、④についてはすべて省略することとする。いずれ別の機会に詳論する予定である。

(3) 釧路地裁判決にみる混乱——企業職員の無視

釧路地裁判決は「法体系の混乱」「法の適用に混乱」を生ずることを回避するために、職員団体が労働組合かの択一的決定を主張している。そのこと自体のもつ問題については別に検討するとして、ここでは、択一的決定の結果、逆に理論上の混乱を生じていることを指摘しておきたい。

判決が認めるように、「市職労」は、三種類の地方公務員によって構成されている。(a)地公法のみ適用をうける「一般職員」、(b)地公労法の適用をうける「企業職員」、そして(c)地公労法の準用をうける「現業」の三種である。それぞれ六八九名、九〇名、そして三九七名であったという。

職員団体が労働組合かの択一的決定を志す判決は、右の数字から「市職労」の「主体」をなしているのは、「一般職員」であるから職員団体であると断定している。「質量ともに主体をなす」という言葉を用いているのは、単に

数的・量的に、組合員の過半数を「一般職員」が占めているというだけでなく、「主要役員も大多数が一般職員で占められていた」ということから、質的にも職員団体であることを示そうとするものである。組合役員の顔ぶれから、その団体の法的性格を判定しようとする判決の考え方の当否については、他の箇所（後述(4)(i)）で検討するとして、ここでは判決の論理をそのまま前提に置いて、論を進めることとしよう。

判決は質量の観点から市職労は職員団体であると断定した。そして、「一般職員」は職員団体についての地公法の規定のみの適用をうけ、また「現業」は地公法の規定と地公労法（したがって労組法）の重複適用をうけるから、「現業」が地公法適用を選択したと考えれば、この両者（前述の(a)と(c)）は職員団体の構成員であるとみることができるとする。

しかしこの論は、地公労法（したがって労組法）の適用のみをうける企業職員（前述の(b)）を無視しないかぎり成り立ち得ないことを指摘しなければならない。つまり、市職労が(a)と(c)のみで構成されているのであれば、職員団体だということはできても、(a)(b)(c)の三者の構成であるために職員団体にかんする地公法の適用をうけない者を加入せしめていることになってしまうからである。

判決は「現業等」という言葉を使って、あたかも(c)に(b)がふくまれているかのような印象を与えているけれども、(b)が地公法の職員団体にかんする規定の適用を明文で排除されているという、「法体系」上の問題を、言葉の先だけで解消することはできない。

判決を合理的に理解して、(b)の職員も職員団体の活動によって自己の利益、権利を擁護する方法を選択したのだ、と見ることができようか。「法体系」上の差はそれを許さない。というのは、職員団体が地公法上認められた「交渉」をし、「書面協定」を締結しても、これらにかんする地公法の規定（五五条）が(b)の企業職員には適用にならないという事実を否定できないからである。

こうして判決の論理にしたがえば、(b)の職員らは、「職員団体」である市職労に、たまたま、まぎれこんでいるにすぎず、その団結は無意味、無価値である、とする以外にはない。もし(a)(b)(c)の三種労働者による団結が、極端に例外的なものであって、たまたま発生した問題にすぎないのであれば、間違った団体加入であって無意味、無価値であるとすることも許されるかもしれない。しかし事實は、たまたま発生した極度に例外的な現象ではなくて、小さな市町村レベルでは、むしろ一般的な現象であることを示している。職員数が千人を下まわり、ときに百人を下まわる地方公共団体で、(a)(b)(c)の三種労働者が職員団体と労働組合を独自に、または(a)(c)、(b)(c)の組みあわせで職員団体と労働組合とを組織することは、事実上不可能であって、労働者団体の極度の細分化を強制することになってしまう。

こうして釧路地裁判決は、事実にも法規にも外れる法原則を示してしまったということになる。 (b)の労働者たちは(a)、(c)の労働者と共に市職労に加盟し、市職労のおこなう市長との交渉を通じて自からの権利・利益の擁護を実現してきていたのであるから、判決が(b)の労働者の加盟は無意味、無価値だときめつけてみても、それは事実にくぐらない空論となってしまうであらう。

もちろん、立法の不手ざわを責めることは可能である。地公労法改正付則四項によって「現業」についてのみ地公法五二条から五六条までの適用を認めるのではなく、地方公営企業法三九条一項自体を改正して「企業職員」についても地公法の右規定の重複適用をしていけば、右にみたような現実遊離の結果を避けることができたかもしれない。昭和四〇年の法改正にあたって、そうすべきであったにもかかわらず、不徹底な法改正しかなかったことの結果が、この判決がおちいったような混乱をもたらししてしまったのだ、ということも可能である。

だが、中労委の屢次の命令は、公企・現業を一つのものとして混合組合問題に対処してきたし、また、南部事件での北海道地労委の理論もこの路線上のものと位置づけることができた。それにもかかわらず、釧路地裁はあえて、南

丹病院事件でしりぞけられた京都地労委の、未成熟段階の理論をあえて採用し、その結果、右のような理論的混乱におちいつてしまったのである。

(4) 団結権条約批准のための法改正

以上に検討したような混乱の根源は、公務員の団結権にかんするわが国の法制度の歴史そのものの中にあるといっている。この点はすでに札幌高裁に南部事件にかかわって提出した鑑定書の中で論じたことであるが、念のために要点をのべると以下の通りである。

(イ) 昭和四〇年改正前の法状態

政令二〇一号（昭二三）によって官公労働者の労働基本権についてのきびしい制限が加えられ、公務員法と公労法・地公労法の二系列の団結権にたいする制約がおこなわれた。

まず公労法・地公労法は、公共企業体等の職員のうち、管理職員等の団結を禁止し、当該公共企業体等の職員でなければ、その職員によって結成される労働組合の組合員にも、組合役員にもなれないとする、逆締付をおこない、同時に、職員は組合に加入することも加入しないこともできるとするオープン・ショップ制を採用した。この制度によって、公共企業体等の組合の企業内封じこめに成功したが、逆に、この制度は団結権の不当な制約を課するものとして、ILO第八七号条約の批准にともない大幅な改正を余儀なくされる要因となった。

他方、国公法・地公法の系列は、管理職についての規定を欠き、オープン・ショップの定めはあるものの、国公法上は逆締付についての明文の規定をもたなかった。しかし、地公法上は職員団体の構成員を当該地方公共団体に限定する登録要件を定め、職員でなければ職員団体の構成員にも、役員にもなれないとする解釈によって公労法、地公労法上の制度と足並みをそろえていた。

第1図

A町		B町	
一 般 職（職員団体）	教育職	一 般 職（職員団体）	教育職
	（職員団体） 企業職員 （労働組合） 現業		企業職員 （労働組合） 現業

この二系列の団結権制限は、きわめてこみあった法適用をもたら
し、専門家ですら十分に理解できないといわれたほどの法の網の目
を形成していた。それを故野村平爾教授の例にならって示すと第一
図のようなものと考えられていた。

公務員特例法によって県単位の職員団体としての登録を認められていた。

このうち公労法四条三項によって代表される逆締付制度は、一九五六年の国鉄における争議行為を理由とする組合
役員の解雇をきっかけに、一挙に労働法上の中心問題としてとりあげられるようになった。国鉄当局は、政府解釈に
したがって、被解雇役員を解任しない国鉄の二組合（機関車労組と国鉄労組）を職員でない者
役員としている違法な組合であるとし、これとの団体交渉を拒否した。翌一九五七年には全通信労組にたいして同一
の理由による団交拒否がはじめられた。

組合は公労委と裁判所に団結権・団交権の保護を求め、いれられなかったためにILOに提訴した。ILOの結社
の自由委員会は公労法四条三項が労働者の団結の自由、とりわけ役員選出の自由を侵害するものであるとし、八七号
条約を批准してこの侵害をなくすよう希望した。

地公法、地公労法による労働者団体の細分化も、結社の自由委員会一七九号事件（日本）での重要問題の一つとしてとりあげられ、同委員会第五八次報告は、日本政府にたいして八七号条約批准後の団結制限解放のありようについて細かな質問をおこなっていた。(a)企業職員と現業は一つの労働組合に加入することができるか、一つの県の中で市町村の組合が一つの労働組合または連合体を形成できるか。(b)一つの県内のすべての地方公共団体の一般職は、単一の職員団体を結成できるか。(c)地公法、地公労法、教特法による労働者団体が一つの県内で、単一の連合体を結成できるか。(d)現業は地方公営企業職員の一部であるのか、それとも地方公共団体に雇用される筋肉労働者を意味するか。後者だとして、現業は企業職員の結成する労働組合に加入できるかを問うていた（同報告三九七項）。

そして八七号条約批准にともなう地公法、地公労法改正によって一つの地方公共団体の中で一般職、企業職員、現業の三者が単一の組合を結成できるか、交渉する資格のある単一の団体が一つの県全体をカバーできるかどうかについて質問していた（同三九八項）。

この報告はさらに、管理職員と一般職員との関係についても質問しているが、ここでは省略する。地方公務員が地方公共団体ごとに、しかもその地方公共団体の中でも三者によって縦割りで分割され、そのうえ管理職であるか否かによって横割りにも分割されているという日本の法制度は、ILOにとって理解の範囲をこえる過度の団結干渉とみえたのである。⁽³⁾

結社の自由委員会での審議で決着がつかないまま、日本における団結権問題は「結社の自由にかんする事実調査調査停委員会」（「ドライヤー委員会」）の審議にもちこまれた。

(四) ドライヤー委員会の意見

結社の自由委員会の報告を土台にしながら、ドライヤー委員会はこの問題について細かな指摘をおこなった。やや

長文になるが、本稿の主題を明確にするために、紹介すると、以下のようなものであった。⁽⁴⁾

まず二一六二項で、「日本における団結権に關していえば、一九四八年以降法律的事情があまりに複雑になりすぎ、労働組合がある場合に法律がいかに自らに適用されるかを知ることが不可能であるばかりでなく」ジュネーヴでおこなった日本の政・労代表の審問の結果からいっても「法律および行政専門家でさえも正確な事情について必ずしも十分に通じていない」とする。この日本における労働関係の法的規制の複雑な制度は「先進工業国の要請に適合するものではない。全般的かつ包括的に簡素化することの緊要性は明白である」（二一六四項）。

現行法によって縦割り、横割りの細分化を強いられているために、この分割をこえた組合を結成しまたは連合しようとしても「結局、このように結成された組合が承認を得られない結果になるか、せいぜい事実上の団体という不安定な地位の承認に終るかである」（二一六五項）。

その結果、地公法の適用をうける一、四五七、二九八人にのぼる組合員が三、〇〇〇以上の組合に分断され、これらの組合のみがそれぞれ属する組合員のために交渉する法律上の権利を有するという事態を生じている。約一、〇〇〇の市町村では、平均二〇人から三〇人の組合となっている、という実情を認めたい。

「最も現実的な解決策は、自治労または少くともその県本部に対して、教員をのぞくすべての地方公共団体および地方公営企業の職員を組織し、かつそれが希望するばあいは、全国組織の地方支部を通じて市町村と交渉することを許すことであろう。このような方法により、大規模な組織の結成を積極的に奨励することは、もちろん、政策の重要な変更を意味するものであろうが、本委員会はこの正しい方向への一步となることを確信している」（二一六七項）と述べた。

(イ) 昭和四〇年法改正後の状態

i 組合役員

改正法はまず、組合役員にかんする逆締付の一切を解放した。地公法は職員団体の登録要件から「職員でない者の役員就任を認めている職員団体を、そのゆえをもつて登録の要件に適合しないものと解してはならない」（五三条五項）と規定することによって、役員を解放したのである。地公労法の側でも、前述した五三条三項の削除によって解放が達成された。

組合員が組合役員として誰を選ぶかは、完全に自由でなければならぬ（八七号条約第三条）。結社の自由のもっとも基本的な原理が、こうしてようやく達成され、労働者は組合運営についてもっとも有能で適切な人物を、その者がどの地方公共団体のどのような職員であるかに関係なしに、選びうることとなったのである。組合書記の中から役員にえらぶことも、弁護士などの専門家を役員に加えることも、他組合の運営にあたつて有能であつた者を役員として採用することも、可能となった。昭和四〇年にはじめて達成されたこの解放は、団結権の歴史からみれば、ごく初歩的な原理であつた。

この点、釧路地裁判決が、前述したように市職労の役員の大多数が「一般職員」であることを市職労の職員団体と認められるべき理由にあげていることと併せ考えてみる必要がある。その論法をもつてすれば、組合書記出身の役員が大多数を占めている組合は、書記の組合であるということになる。逆締付を土台におくものの考え方が、依然として克服されていないことを示すものではなからうか。役員の顔ぶれから、当該組合の法律上の地位をおしはかることはできない。それが八七号条約批准のもたらした団結解放の帰結に他ならないのである。

ii 組合員

まず地公労法は、五三条三項の削除によって組合員の範囲についての制約を、完全にとりはらった。その結果、労組

法の原則にもどって、使用者の利益代表者の加入を許してはならない（労組法二条但書一号）点をのぞけば、地方公務員であれ、民間労働者であれ、失業中の労働者をふくめて、ひろく誰とでも労働組合を結成できることとなった。八七号条約第二条が労働者の「自から選択する、団体を設立し、及びその団体の規約に従うことのみを条件として、これに加入する権利をいかなる差別もなしに有する」と規定するように、労働者の団結選択権は結社の自由のもっとも基本的な原理に他ならない。

地公労法改正の結果、一般職の地方公務員も、地公労法上の労働組合の中に加盟できることとなったことは、特に注意する必要があることである。つまり、地公労法上の労働組合は開かれた労働組合であって、使用者の利益代表者をのぞいて、およそ労働者であれば誰でも（失業者をふくめて）加入できる組合となったのである。したがって、地方公務員のうち、団結を禁止されている警察、消防職員をのぞけば、一般職もまた、地公労法上の労働組合に加入することができる。事実、自治体職員労働組合（自治労）は、開かれた労働組合の連合体であって、一般職も、企業職員も、現業も、そして退職者から、自治体関係の下請労働者にまで組織をのばしている巨大な組合である。一般職が、この巨大な組合に加入していることを違法とする法規は存在しない。

他方、地公法上の職員団体の構成員については、当該地方公共団体の職員であることを登録要件とする、逆締付制度が、若干の緩和を付しただけで残されてしまった。つまり、地公法五三条四項の、「職員のみをもって組織されていることを必要とする」制度が残されて、わずかに意に反する免職処分をうけて不服申立、または訴を提起して争っている者と、前述した職員でない役員が構成員となることを許す旨の緩和措置が定められた。

そこで、さきにふれたように一般職の地方公務員ではあるものの、地公法五二条以下の職員団体にかんする規定が適用にならない企業職員（地公企法三九条）が、職員団体を組織することができるか。また、一般職の組織する職員

第2図 A

A町		B町	
一般職	教育職	一般職	教育職
(職員団体)		(職員団体)	
××××× (労働組合)	××××× (労働組合)	××××× (労働組合)	××××× (労働組合)

~~~~~は労働組合を結成したばあいとは別組織、職員団体を結成したばあいは同一組織。

-----は労働組合を結成したばあいは同一組織、職員団体を結成したばあいは別組織とされる可能性あり。

×××××は労働組合を結成したばあいは同一組織、職員団体を結成したばあいは法規上は疑問の余地をのこす。

団体に加入することができるかが問題となる。

これに反して、同じく一般職の地方公務員であって地公労法の準用をうける現業職員については、地公労法改正付則第四項によって「特別の法律が制定施行されるまでの間」の便宜的な措置として、地公労法と、地公企法三七〇三九条が準用されることとなり、地公企法三九条の

地公法の適用除外にかんする規定だけ、職員団体にかんする規定を適用除外しないための「読み替え」がおこなわれることとなった。

その結果、現業職員は、地公労法上の開かれた労働組合を結成し、または加入することも、地公法上の職員団体を自から結成し、または加入することも自由となり、釧路地裁判決がいうように、労働組合か、職員団体を自から選択できることとなった。企業職員についても与えられるべきであった選択権が明文上、現業についてのみ与えられた、と読めるのである。昭四〇年法改正の結果を図示すると第二図のようになる。

(1) 釧路地裁、昭五八・七・二判。判時一〇九一号一三九頁。この判決の批判的検討をおこなうものに竹下英男「混合組合の法的地位」、小川正「混合組合の労働組合性」(ともに自治労弁護団雑誌六号)、道幸哲也「混合組合の協約締結権、仲裁申請資格」日本労働法学会誌六三号一混合組合と団結権

- 二九頁以下、がある。なお中嶋士元也（判評三〇四・四七）は「賛否を明確にしうる勇氣はない」としながらも「一応の賛意を表」している。
- （2） 野村平爾「地方公務員の組織」野村平爾著作集第五卷一二四頁以下。
- （3） 以上のILOの動きについては、中山「ILOと労働基本権」一八七頁以下参照。
- （4） 以下ドライヤー報告の引用はすべて片岡・中山訳「ドライヤー報告」五五四頁以下による。

### 三 団結権保障の意義

前章第一図と第二図を比べてみると、団結権にかんするILO八七号条約の批准にともなって、問題はより一層複雑になった印象をあたえるにちがいない。だが、ILOの結社の自由委員会やドライヤー報告の主張する、団結の自由にたいする制約の簡素化、単純化が、昭四〇年法改正によって逆の結果に到達してしまったのだろうか。釧路地裁判決の理論は、そうとしかいいようのない複雑さを帰結し、公企職員が原告にふくまれているにもかかわらず、公企職員の団結を無視する、混乱におちいってしまった。

しかし、八七号条約の批准にともなう法改正を、八七号条約の趣旨にしたがって解釈すれば、第二図の表面上の複雑さにもかかわらず、単純な解決が可能である。釧路地裁が看過したのは、八七号条約の趣旨であった。そのため、日本法の表面上の複雑さにまぎこまれ、混乱におちいる他はなかったのである。南部事件についての慶谷鑑定書の理論にも、同一の難点を指摘することができる。

団結の自由は、団結のあり方にたいする法規制の単純化によって達成される。政令二〇一号（昭二三）によって官公労働者の団結にたいする干渉・分断がおこなわれるまでの間、日本法は単純化原則に忠実であった。

(イ) 労働組合法案の時代

まず、憲法二八条も、ILO八七号条約もなかった時代に、労働者組織のあり方について、どんな議論がおこなわれていたかをふりかえることは、この問題を考えるうえで無駄ではあるまい。

大正デモクラシーの時期に、ILOの影響もあって、労働組合法案がはなやかに論じられた。労働組合取締法案といわれた農商務省案と、ILOを中心とする国際的動向を考慮にいたれた内務省案とがそのきっかけをなし、一九三一年に貴族院で廃案となるまで延々と論争が続き、各政党もこぞって法案を発表していた。末弘敏太郎、山中篤太郎両教授の比較法的研究はこの論争を高水準のものにしていた。

法案における労働者組織のあり方についての規制は、労働組合を縦割り（企業別）にするもの、横割り（産業別・職業別）にするもの、労働者の自由選択にまかせるものと分れており、「労働委員会法案」で企業内に労働組合に代る労働委員会を組織させ、企業外からの労働組合勢力の侵入にたいする防波堤を築こうとする構想をまっ先にうち立てさせた経営者側は、縦割り方式に固執した。これにたいし世界の主流が職業別組合であった当時を反映して、職業別すなわち横割り方式を主張するものもあった。

そしてこの両者の考え方のせめぎあう中で、労働組合組織のあり方を、労働者の選択にまかせ、立法による規制をおこなわない政府法案がいったんは形成されたのである（昭四年法案）。そして衆議院を通過したものの貴族院で審議未了となった最後の政府案は「同一若ハ類似ノ職業若ハ産業ノ労働者ノ団体」と規定していた（昭六年法案<sup>(1)</sup>）。

#### (四) 旧労組法から憲法へ

敗戦直後、わずかの期間のうちに成立した旧労組法は、こうした労働組合法案時代の論争の理論的成果をとりいれたものであって、労働組合組織のあり方については、労働者の選択にまかせた。ただ、戦前の「労働委員会」や、戦中の「産業報国会」の労働組合への横すべりを警戒して、使用者の加入を認めるものは労働組合でないとし、また、

労働組合でない労働委員会が判断したような組織は解散させて、本当の労働組合が組織されるのを待つという方式をとりいれるに止めた。

すべての官吏を労働者と認めて労働組合法の適用の下においていたこの旧労組法の時代に、憲法第二八条の団結権保障の規定がおかれた。憲法は「勤労者」にたいして、単純明快に「団結する権利」を保障した。第二一条の「結社の自由」とは別個に定められたこの「団結する権利」は、「結社の自由」に優越する、労働者の基本的人権とされたのである。

しかしやがて政令二〇一号の時期をむかえ、団結する権利についての制約が登場した。

（イ） 干渉・分断と「憲法上の労働組合論」

政令二〇一号によってもたらされた労働者団結にたいする干渉・分断は、①まず官公労働者と民間労働者の団結を分断し、②官公労働者をさらに公労法・地公労法労働者と、国家公務員法・地方公務員法労働者に分断したうえで、③さらにそれぞれの団結にたいする企業内封じこめなどの干渉をおこなった。ここでその全体を再説する必要があるまいが、これらの干渉・分断を正当化するために登場した「憲法上の労働組合論」については、やや立入って検討することが必要であろう。この論が登場したのは、八七号条約批准直前の判例の中においてであった。

ILO八七号条約批准問題のきっかけとなった機関車労組、国鉄労組にたいする団交拒否は、公労法の定める企業内封じこめⅡ逆締付制度の憲法適合性を裁判所に問うた。機関車労組事件判決<sup>(2)</sup>での東京地裁のこれにたいする解答は、公労法が逆締付制を定めたのは、労働組合が公労法に適合する組織形態を選択するよう、立法政策によって誘導しているにすぎない。公労法適合組合には、公労法の定める救済が与えられるが、公労法非適合組合には救済が与えられない。ただし公労法非適合組合も、憲法二八条の保障をうける団結体であるから、そのものとしての保護をうけ

る。つまり、団交拒否は公労法・労組法による不当労働行為としての救済を与えられないけれども、憲法上の団結のおこなう団体交渉権の侵害として、損害賠償を請求することは許される、とした。

この論法は労組法五条二項が資格審査を経た、いわゆる法内組合だけが労組法の救済を与えられ、手続きに参加できる旨を定めていること、したがって法外組合であっても適法な団結体として、それ以外の法的保護を与えられる旨解釈されていることを反映したものであった。

だが、労組法なり公労法の承認する救済と手続きは、およそ労働組合であるかぎり必要なものに他ならず、むしろ憲法二八条を具体化する性質のものである。そうであれば、労組法五条一項の規定にもかかわらず、①法外組合の組合員が組合活動を理由とする不利益取扱いについて救済を求めることを否定せず（五条一項但書）、②労働争議の調整について法内組合を前提とせず——労調法は「労働関係の当事者」「関係当事者」の語を用い、労働組合の組織にいたらない争議団をもふくめた労働争議の調整を目的としている。③さらには資格審査制度そのものが形骸化の道をとどっていったのである（たとえば、わが国の代表的な六法全書があげる、五条一項の救済と手続きにたいする関連条文の非統一性をみよ）。

憲法上の労働組合論は、したがって公労法の逆締付制度の憲法適合性を主張するための、いわば便法にすぎなかった。労組法なり公労法の提供する救済と手続きにありつくための法内組合の要件にすぎず、法外組合もまた、憲法上の団結として適法な存在であるとするこの説は、法内組合であるための要件が団結の自由にたいする不当な干渉であるとされる範囲で、なり立ち得ない理論であった。立法権者は、自己の欲する型の労働組合が支配的地位を確立するよう、法内組合であるための要件を厳重にすることが許されるところは、とりもなおさず、法外組合を法内組合との競争において不利な条件におとしいれ、ひいては、法外組合の命脈を断つことを意図するものに他ならない。し

たがって問題は、法内組合であるための要件が、団結の自由との関係で、許容される限度をこえているか否かにあつて、憲法上の団結として適法に存在しうるか否かは、この問題を考えるうえでのきめ手にはなり得ない。

同一の問題は地公法上の職員団体についての登録要件についても存在する。登録要件は単に登録されているための要件であるにすぎず、登録すると否とは、当該職員団体の自由であるし、非登録団体も、憲法上の団結として適法な存在でありうる。だが、登録団体にあたえられる優越的な地位は、非登録団体の存在と活動を著しく困難にする（たとえば、現行法でいえば、相手方を交渉に応ずべき地位に立たせる、法人格を取得する、在籍専従を認められるといった登録団体の優越的地位の保障は、非登録団体の存在を問題の余地なく困難にしうる）。そうであれば、非登録団体であり続けることが自由で、適法であるということは、登録要件として何を定めてもいいという論拠にはなり得ないのである。

## （二） 八七号条約の批准

こうして、理論的には成り立ち得なかった憲法上の団体論は、八七号条約批准との関係で完全に破産した。ILOの結社の自由委員会は、公労法四条三項によって組合役員が職員であることを要求することが、団結権の中心原理の一つである、役員選出の自由にたいする不当な干渉であるとして、廃止されるべきことをのぞんだ。結社の自由委員会の報告には法的拘束力がないとしてこれを無視する態度をとる日本政府が、八七号条約批准とともに公労法四条三項を削除することを公約せざるを得なかったのは、この条による団結の自由への干渉が許容される範囲をこえていることを認めざるを得なかったからであり、憲法上の団結論による抗弁が維持できなかったからに他ならない。

公労法四条三項は、憲法上の団結の存在を否定するものではないけれども、団結の自由にたいする不当な干渉として許されないために、削除されなければならなかったのである。しかも、八七号条約による団結権保障は、いわば当



然の原理を併列したものにすぎず、憲法二八条の団結権保障の内容を具体化したものと考えられるので、八七号条約に抵触する公労法四条三項は、とりも直さず憲法二八条にも抵触すると考えられる。この条約の批准が近づくにつれて、地方裁判所の判決が、公労法四条三項を違憲とする例をみるようになるのは、こうした必然的な流れであったといつてよからう。

公労法四条三項が団結権侵害規定であるとする理論の確立は、労組法にも、公務員法にも影響を与えた。労組法五条一項（したがって、二条と五条二項）が現状において、団結権侵害の評価をうけずにすんでいるのは、二条、五条二項の現実の適用が、団結の自由にたいする不当な干渉にいたらない範囲に止まっているからに他ならず、公務員法の規定は、公労法四条三項に相応する範囲において、団結の自由にたいする不当な干渉として許されないと考えられた。

その結果、第二章でみたように、組合役員についての逆締付の完全解放がおこなわれ、組合員についても、職員であることを依然として要求するものの、免職を争っている間は組合員に止まれるよう、逆締付が緩和された。公労法のばあいにくらべて、公務員法による解放が不徹底であるのは、ILOの結社の自由委員会の報告などが、公務員の団結については、公務員のみであることを要求することも認められる旨の妥協的見解を示していたことによる。

だが、地公法による地方公務員の職員団体および労働組合の、縦割り、横割りの細分化は、ILOの許容範囲をこえた、特殊日本的な団結にたいする干渉であった。結社の自由委員会第五八次報告は、未だ法案段階にあった八七号条約批准にともなう地公法改正法案について、さきにみたような詳細な疑問をなげかけ、また、批准と改正法が国会の議決を経たあとで発表されたドライヤー報告は、これまたさきにみたような団結にたいする不当な干渉がふくまれていることを指摘する見解を発表した（第二章）のである。

(b) 団結および代表選択の自由

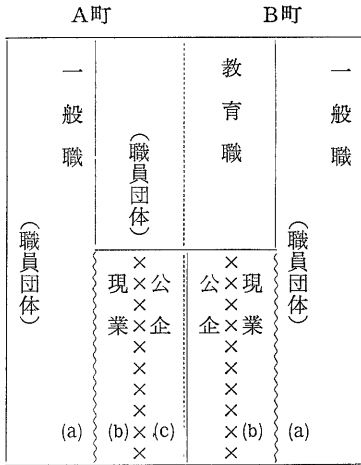
ILO八七号条約の批准によって、政令二〇一号体制のもとらした労働者団結に対する干渉・分断が修正され、憲法・労働組合法の原則である団結および代表選択の自由が回復された。このことこそ、地公労法付則四項を解釈するうえで的前提となる視点に他ならない。

八七号条約はなによりもまず、労働者は「自ら選択する団体を設立し……加入する権利をいかなる差別もなしに有する」（第二条）ことを規定する基本的人権である結社の自由を労働者にたいしてとくに保障するこの条約は、「国内法令は、この条約に規定する。保障を阻害するようなものであってはならず、また、これを阻害するように適用してはならない」ことを念のために規定しており（八条二項）、公労法四条三項が消滅させられなければならないことが根拠も、また、地公労法付則四項の解釈の基準も、この規定による。

こうして組織された「労働者……の利益を増進し、かつ擁護することを目的とする労働者団体」（二〇条）は、「その規約及び規則を作成し、自由にその代表者を選び、その管理及び活動について定め、並びにその計画を策定する権利を有」し（三条一項）、「公の機関は、この権利を制限し又はこの権利の合法的な行使を妨げるようないかなる干渉をも差し控えなければならない」（同二項）。

労働者団体は、自からに加入する労働者それぞれの利益を増進し、擁護するために、使用者または使用者団体と団体交渉をおこなう（九八号条約四条、この条約もまた日本の既批准条約であることに注意）。その団体交渉は「労働協約により雇用条件を規制する目的をもって行う」ものであって、国は、労使の「間の自主的交渉のための手続の十分な発達及び利用を奨励し、且つ促進するため、必要がある場合には、国内事情に適する措置を執らなければならない」のである（同条）。

第2図 B



混合組合と団結権

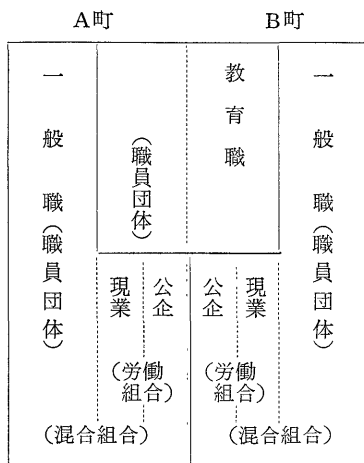
八七号条約と、それを一体をなす九八号条約によって労働者に保障されているのは以上のような権利である。そうしてみると、混合組合問題はどうか理解されるべきものか。八七号条約の批准にもなって法上承認された混合組合を条約に適合するように解釈すると、どう考えられるべきか、それが問題の焦点である。

地公労法付則四項の改正は、職員団体と労働組合とのあいだに設けられていた障壁（第一図での実線）を撤廃することを意味した。障壁の存在、つまり団結の小規模組織への分断法規が八七号条約の団結権保障に適合しないと考えられたからである。このことは結社の自由委員会五八次報告をめぐるやりとりをみても、ドライヤー委員会の提言をみても肯定されることである。労働者の団体にとって数は力そのものであるから、法規によって障壁を（つまり第一図の実線を）はりめぐらすことは、団結を小さく弱くすることに他ならない。八七号条約の批准はそのことの排除をもたらしものでなければならなかった。しかも、事実上団結することができるとか、憲法上の団結ができるとかいう

ことでは足りず、構成員を代表して交渉できる団結であるよう法規を改正する必要があるとしたのである。このことを前提にして第二図を見直してみよう。

(a)~~~~線は従来の実線に代ったものである。つまり一般職と現業とが交渉できる一つの団体を結成できるよう、従来の障壁を撤廃した。これにたいして(b)××××線は、従来点線（第一図）つまり一つの労働組合を結成できたものであって、八七号条約の批准にもなって点線が実線に変更されることは許されるはずのないものである。もともと障壁のないところであるから、一般職プラス現業プラ

### 第3図



ス公企が一つの団体を結成することが可能になったことが、八七号条約の批准にもなって生じた変化である。

最後に(c) 線は、従来点線であった(第一図)もので、現業・公企の労働組合は、A町B町という地方公共団体の壁をこえて、一つの団体を結成できた。しかし、付則四項の改正によって、一つの地方公共団体の壁の中に封じこめられた一般職の職員団体と合流することの結果、職員団体のもつ壁が実線として示されることになる。もっともこの壁は、ドライバー委員会が八七号条約の趣旨にてらして撤廃することを望んでいたもの(前出二一六八項)であって、

解釈上は点線のみとすることの方が論理的整合性を主張できるものである。

こうして第二図を見ると、第一図が複雑化されたのではなく、団結できる単位が拡大され、障壁が撤廃されたことがわかる。一般職プラス現業プラス公企という、より大きな団結体（混合組合）を承認するための付則四項の改正であったからである。

以上のようなみかたをすれば、第二図は第三図に読みかえられる。団結についての障壁がとり外され、混合組合という名のより大きな団結体が交渉権のない手として法上承認された。それが付則四項の改正のもたらした八七号条約に適合するための制度改正であったのである。ドライバーが求めていたのは、A町とB町との間の障壁をもなくし、すくなくとも県単位の団結体の交渉権を承認することであった。残念ながら法改正はまだそこまでいってはいない。しかし、ささやかではあっても、混合組合の承認によって障壁をとりはらったことを積極的に評価すべきである。

ことについては異論はなからう。

釧路地裁判決は、融合した団体が職員団体であると同時に労働組合であるという「二面的性格」を有するとの主張を「あまりにも便宜的であって現行法の本来予想しないところであるといわざるを得ない」という。その理由は法が右の二つの団体を「截然と区別し、それぞれの性格に適した法をもってその労働関係を規律していこうとするものであるから、公務員がいずれの労働団体へ加入しようとも、その団体の性格を無視して各公務員の法的地位に応じて法を区々に適用することは、現行の法体系の混乱を招き、許容されていないと解される」という。その理論は、団結を細分化するためにはりめぐらされていた障壁が、「現行の法体系」としてなお残存しているとする、誤った前提にもとづくものという他はない。つまり、八七号条約批准の意義を無視するのでないかぎり、成り立ちえない理論だからである。

このことは、判決が右の部分に続けて、「憲法の保障する団結権の保護に欠けるというのでない限り、右のような二面的性格を有する労働者団体の存在を肯定すべきではないと解すべきところ、前述のように二つの労働者団体を峻別する現行法制度は、一般職員及び単労等が自らの法的地位を考慮して自主的に団結権を行使することを認め、それぞれの地位にふさわしい労働団体を組織し、これに加入することを期待しているものというべきであって、前述の現行法制度の内容に照らしてみると、右団結権の行使の方法いかんによってその効果に相違が生ずるとしても、右のような二面的性格の団体を認めないと団結権の保護に欠けるとまでは断ずることはできない」と述べていることによつて疑問の余地がないといえよう。

判決は二つの労働者団体を峻別する現行法体系なるものを前提とし、「それぞれの地位にふさわしい労働団体」への加入を法は期待していると述べることによって、労働者団体分断法規の無条件的存続を肯定している。付則四項は

「それぞれ」に分断されない団結を承認するためにこそ設けられたものであって、その逆ではない。

判決はさらに職員団体加盟のめちをえらんだ現業等が、協約締結権のない職員団体に入ってしまったことになるとする裁判所の理論の不合理な帰結についても、それは「一般職員が主体となって組織する団体に加入して、その団結力の恩恵を享受する方途を選択したものである以上、……止むを得ないもの」としてしまふ。止むを得ないどころか、許容することのできない不合理な結果であるからこそ、解釈による治癒が求められているのであって、このような不合理な結果を「憲法の保障する団結権の保護に欠ける」と断じえないとするこの判決の団結権論の不当さがあらわになっている部分にはかならない。南部事件において、不当労働行為の救済が求められないことについて争われた不合理性は、労働協約締結権をめぐる事件についても、そのまま妥当する。

障壁の撤廃によって、より大きな団結体である「混合組合」の結成・加入を認め、この「混合組合」が単なる事実上の団体ではなくて地公労法上も、地公法上も、交渉権を行使できる法律上の性格をあわせ持っていることを明示するためにこそ、地公労法付則四項による法の二重適用の形式が選択されたのである。「混合組合」は職員団体でもあれば、労働組合でもある。二枚鑑札といい、二枚看板といい、あるいは二面的性格というのは、このことを意味する。それは混乱でも不合理でもなくて、現行法が職員団体と労働組合とを区別していることを前提としながら、「混合組合」に法上妥当な地位をあたえるための方法であつたにすぎない。したがって、この二重性を承認することによってのみ、混合組合をめぐる法的問題の合理的解決が可能であり、二重性を否定するいずれの理論も、不合理をやむを得ないものとして押しつける結果を生ぜざるをえなかったのである。

さらに釧路地裁判決の論理は、九八号条約違反の問題をもひきおこすことに注意すべきである。九八号条約（日本は批准済みである）は、団体交渉権、労働協約締結権について規定する（四条）。そしてこの条約は国の行政に従事す

る公務員の地位を取り扱うものではない（同六条）が、公企・現業の地方公務員がこの除外例にふくまれる可能性が絶無であることは誰の目にも明らかである。そうであれば、地公労法付則四項によって現業（公企）が職員団体にも加入できるように立法しておいて、職員団体に加入した途端に団体交渉権および労働協約締結権を剝奪されるとする解釈は、法規がおとし穴を設けたものとして斥けられるべきことは明らかである。現業（公企）は、労働者団体に加入している限り、その団体を通じての団体交渉権、労働協約締結権を放棄してはいない。その労働者団体の結成主体に、一般職公務員もふくまれることは疑問の余地がない（八七号条約は公務員をふくむすべての労働者に適用になる）のであるから、現業（公企）が職員団体加盟のみちをえらんだからといって、団体交渉権、労働協約締結権を放棄したと解する余地は存在しないのである。

こうして団体間の障壁が外されたにすぎず、一般職も、現業も、公企も、地公法、地公労法にしたがった活動ができるとする二面的性格論にたいして、釧路地裁判決は法体系の混乱をいい、かつ「仮に右のような二面的性格の労働団体の存在を認め、法を区々に適用していこうとすると、その団体の行動が労働組合としてのものか職員団体としてのものか疑義を生ずるなど、現実の労働関係に紛議を生ぜしめる虞れなしとしない」と主張する。法体系の混乱というのは、改正前の法体系を前提におく論であって、改正後の、八七号条約に適合するように修正された法体系に混乱を生じないことはすでに述べた如くであるし、また、「虞れ」なるものが単なる空論にすぎないこともすでに明らかであろう。なぜなら、一般職を代表した労働者団体の行為は、職員団体の行為とし、現業・公企を代表した労働者団体の行為は、労働組合の行為と考えれば、現実の労働関係に混乱も「紛議」も生ずる余地はないからである。

たとえば、一般職、現業、公企をすべて組織する労働者団体が地方公共団体の当局と協定を締結したとする。その協定は一般職については地公法上の書面協定たるの性格をもち、現業・公企については労働協約としての性質をも

つ。この単純明快な帰結を想定せずに、当該労働者団体が、または当局が、書面協定にするつもりで、または労働協約にするつもりで当該協定を締結したものであるかを論議しなければならないとする空論にふけるために「紛議の」虞れを自から生じているにすぎないのである。

労働者をひろく組織する労働者団体は、A社の職員である組合員のためにA社と協約を締結し、同時にB社の職員である組合員のためにB社と協約を締結する。さらにはA、B両社のパートタイマーである組合員のためにA、B両社と協約を締結することもある。あるいはA、B両社をふくむ使用者団体と労働協約を結ぶこともある。労働者団体とはこのようなものであって、それぞれの地位にふさわしい、こまぎれの労働者団体が期待されるとすれば、それは労働者団体を小さく弱いものに分断しようとする、悪しき期待にはかならず、八七号条約も、憲法も、そのような悪しき期待を許すような団結権保障をおこなってはいない。釧路地裁判決の理論のあやまりは、明白であるといえよう。

最後に、地方労働委員会にたいする仲裁申請資格を否定した部分についても、地公企法三九条によって地公法四六条から四八条までの、いわゆる措置要求権が、現業・公企労働者にたいして否定されているために、仲裁申請も不能であるとすると、勤務条件についての要求実現のための手段を、交渉による以外すべて失なう結果になることを注記しておきたい。仲裁はストライキ権の否認代償措置として欠かせないものであって、この点でも釧路地裁判決は許しがたい不合理——したがって八七号条約、憲法の趣旨に反する解釈をあえて採用しているという他はないのである。

（一）この間の経緯をやや詳しく紹介すると次のような経過をたどった。

① まず大正八年の内務省による「労働委員会法案」は、企業の中に労働組合が侵入することにたいする防波堤として、「労働委員会」と称する労働者の組織化を意図していた。そこでは、当然のことながら企業別組織、つまり「一企業組織内ニ於テ……労働委員会ヲ設置スルコ



トヲ得」と定めていた。

② 最初の労働組合法案である大正九年の農商務省案は、さきにふれたように労働組合取締法とよばれたものであるが、同種または密接な関係ある職業別の道府県に限定した労働組合であることを要求していた。

③ 同年、内務省の発表した労働組合法案は職業別、地域別の制限をおかず、ひろく組織選択の自由を認めていた。

④ 大正一〇年憲政会労働組合法案では、「同種若ハ類似ノ企業又ハ之ニ密接ノ関係ヲ有スル企業」別の組織であることを要求し、産業別組織は主務大臣の定める場合以外は許されないとしていた。

⑤ その後各政党、労使団体の労働組合法案が発表され、はげしい論争が続けられたが、大正一四年の社会局案では「労働者一〇人以上の団体」またはその連合体とのみ規定して、組織自由の原則に立ち、

⑥ 翌大正一五年の政府案は逆に「同一又ハ類似ノ職業又ハ産業ノ労働者」へともどり、

⑦ 昭和四年の政府案で自由原則をとったものの

⑧ 昭和六年の政府案で再びさきにみた職業別、産業別原則にもとった。

(2) 東京地裁、昭三三・一一・二、労民八卷六号。

(3) たとえば東京地裁、昭四一・九・一〇動力車労組損害賠償請求事件判決（労民一七卷五号）では、公労法四条三項は憲法二八条に違反するとし、前注の機関車労組事件判決とは大きなちがいを示している。